

## El Anteproyecto de Constitución europea

*Emilio Guichot*

Profesor Ayudante de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla

El día 28 de octubre de 2002 el Presidente de la Convención, Valéry Giscard d'Estaing, presentó el Anteproyecto de Constitución europea, un texto cuya relevancia no es necesario glosar. Su reproducción en esta sección forma parte del atento seguimiento que desde las páginas de esta Revista estamos llevando a cabo y continuaremos haciendo, convencidos de que contribuir a la difusión de los principales jalones de este camino y al debate público sobre un tema de tanta trascendencia para la vida futura de todos los ciudadanos europeos es una misión de servicio público<sup>1</sup>. Nos limitamos, pues, a “poner el toro en suerte”, dedicando unas breves páginas a exponer su estructura y a poner de relieve su posicionamiento sobre los temas más candentes.

Se trata, digámoslo así, del armazón o la estructura de lo que podría ser la futura Constitución, su “articulación”, en los términos del Anteproyecto. La inclusión de sus artículos y su contenido preciso en el Proyecto definitivo dependerá de los trabajos de la Convención. Por tanto, el Anteproyecto no condiciona el resultado de los debates de la Convención, pero si avanza líneas que sin duda serán clave.

El Anteproyecto consta de tres partes: la primera se denomina “*De la arquitectura constitucional*”; la segunda, “*De las políticas y la realización de las acciones de la Unión*” (en la que el Anteproyecto se limita a indicar que deben fijarse las bases jurídicas en cada ámbito competencial, especificando el tipo de competencia y los actos y procedimientos a seguir de acuerdo con las normas generales establecidas en la primera parte), y la tercera, “*Disposiciones Generales y Finales*”.

---

<sup>1</sup> Véase el estudio del profesor CARRILLO SALCEDO, J. A., *Hacia una Constitución para los ciudadanos europeos*, en el número 45/2002, pp. 11-23. Asimismo, la *Introducción a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* del profesor SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., como presentación del texto de la misma, en esta misma sección del núm. 39/2000, pp. 273-293.

La parte primera constituye, pues, el grueso del Anteproyecto. Se estructura en diez títulos, cuya denominación y contenido esquematizamos:

– Título I: *De la definición y los objetivos de la Unión*. Se establece la denominación (se plantean como posibles opciones Comunidad Europea, Unión Europea, Estados Unidos de Europa o Europa unida) y definición de la UE, sus valores y objetivos y se le reconoce personalidad jurídica.

– Título II: *De la ciudadanía de la Unión y los derechos fundamentales*. Todo nacional de un Estado es ciudadano de la Unión y goza por tanto de doble ciudadanía. El Anteproyecto deja abierta la cuestión sobre el grado de incorporación a la Constitución de la Carta de los Derechos Fundamentales, objeto de estudio un grupo de trabajo específico.

– Título III: *De las competencias y las acciones de la Unión*. Se establecen las categorías de competencias de la UE, que serán sólo las atribuidas por la Constitución, y ejercidas conforme a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y que podrán ser exclusivas, compartidas o de coordinación o apoyo a la actuación de los Estados. Se reconoce la primacía del Derecho comunitario.

– Título IV: *De las Instituciones de la Unión*. Se opta por un marco institucional único, eludiendo la fórmula de los tres pilares. El Anteproyecto se limita a prever que habrá que definir la composición y atribuciones de cada Institución. Alude a la posibilidad de establecer la duración del mandato, el modo de designación, la función y las responsabilidades de la figura del Presidente del Consejo Europeo y de una Institución denominada Congreso de los Pueblos de Europa.

– Título V: *De la realización de las acciones de la Unión*. Se pone un reiterado énfasis en la necesidad de introducir claridad en el intrincado sistema de adopción de decisiones y en el sistema de fuentes (empleando ya las denominaciones leyes y leyes de bases, que sustituirían a los actuales Reglamentos de base y Directivas, y culminando así un ya largo iter de intentos de reforma de las categorías normativas comunitarias) y de adopción de decisiones. Ahora bien, se contempla por separado la previsión acerca de los procedimientos de actuación en los ámbitos de la política exterior y de seguridad común, defensa común, policía y justicia. Asimismo, se manifiesta la necesidad de instaurar y regular la cooperación reforzada en determinados ámbitos.

– Título VI: *De la vida democrática de la Unión*. Se recogen los principios de igualdad, democracia, transparencia y publicidad, y se opta por incluir en es-

ta sede las reglas de votación aplicables a las deliberaciones de las Institución. Al respecto, el Anteproyecto elude cualquier referencia a la unanimidad y al derecho de veto, y se refiere a la posibilidad de la llamada “abstención constructiva” (esto es, se entiende, acompañada de una omisión de llevar a cabo actuaciones que obstaculicen la decisión mayoritaria, señaladamente, en política exterior).

– Título VII: *De las finanzas de la Unión*. El presupuesto de la UE se financiará íntegramente con recursos propios. Se recoge el principio de equilibrio presupuestario y se establece el procedimiento de adopción del presupuesto.

– Título VIII: *De la Unión en el Mundo*. Debe preverse quién representa a la UE en las relaciones internacionales, así como las funciones y futuro rango del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común.

– Título IX: *De la Unión y su entorno próximo*. El Anteproyecto contempla la posibilidad de definir el *status* de la relación privilegiada que puedan entablar la UE y determinados Estados vecinos (se piensa en acuerdos similares al Espacio Económico Europeo).

– Título X: *De la pertenencia a la Unión*. Rige el principio según el cual la UE está abierta a todos los Estados de Europa que comparten sus valores y desean promoverlos en común, que respetan estrictamente los derechos fundamentales, y que aceptan las normas de funcionamiento de la Unión, debiendo regularse en este Título el procedimiento de adhesión, pero también el de suspensión de los derechos de pertenencia a la UE en caso de constatación de una violación de los principios y valores de la Unión por parte de un Estado miembro y el procedimiento de retirada voluntaria de la UE, así como sus consecuencias institucionales.

Evidentemente, esta mera presentación no es la sede pertinente para formular siquiera una mínima valoración o para situar el Anteproyecto en su posición dentro del proceso constituyente<sup>2</sup>. Tan sólo podemos deslizar unas líneas en torno a las consideraciones que, al hilo de su aprobación, han formulado el propio Presidente de la Convención y los Gobiernos de los Estados miembros<sup>3</sup>, así como a algunas notas de contraste entre este Anteproyecto y

<sup>2</sup> Al respecto, véase el artículo del profesor CARRILLO SALCEDO, citado en la nota anterior.

<sup>3</sup> Nos remitimos, para la documentación, al portal [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int), a través del cuya página índice puede accederse a un enlace directo sobre la Convención y a la página de las diferentes Instituciones y, dentro del Parlamento, de los diferentes grupos políticos. Para acceder directa-

las respectivas propuestas de los dos Grupos mayoritarios del Parlamento europeo, el popular y el socialista, presentadas recientemente<sup>4</sup>.

– El debate sobre cuál es el *modelo de distribución vertical de poder* al que debe encaminarse la Unión viene alimentándose desde la propia creación de las Comunidades. En la actualidad, la Unión es un “experimento” político y jurídico *sui generis*, que no se identifica con ninguno de los modelos clásicos (estatal, federal, confederal). Lo cierto es, sin embargo, que llegado el momento de elaborar una Constitución, se ha vuelto a reabrir la polémica, con el trasfondo de matices subjetivos que la tiñe, que excede con mucho al ámbito de lo organizativo para relacionarse con la intensidad de los sentimientos de identidad y de pertenencia a un colectivo de cada pueblo e, incluso, a la tendencia de los diferentes Estados a trasladar a la Unión su propio esquema interno de distribución del poder. Entre los Gobiernos, las posturas contrapuestas están representadas, en los extremos, por la República Federal de Alemania, entre los más férreos defensores de una Europa federal, y por el Reino Unido, entre sus más ardientes detractores. El Anteproyecto se mueve en una línea de búsqueda ambigüedad<sup>5</sup>. En efecto, en su art. 1 define a la UE como “una Unión de Estados que, conservando su identidad nacional, coordinen estrechamente sus políticas en el plano europeo y gestionen determinadas competencias comunes según la fórmula federal”, para seguidamente reconocer el carácter plural de la Unión. Es decir, huye de una definición sin tapujos de la Unión como Federación, para referirse a lo “federal” como fórmula de gestión de competencias. Ciertamente, de mantenerse esta formulación, sería la primera vez que un texto constitutivo comunitario asume expresamente el término (siquiera con esta ambigüedad latente). No obstante, parece evidente que el gran debate sigue abierto y que se trata de una fórmula de compromiso (que, no obstante, ha recibido ya el aplauso desde Berlín y la crítica desde

mente a la página de la Convención, [www.european-convention.eu.int](http://www.european-convention.eu.int). El diario EL PAÍS publicó un artículo del Presidente Giscard el día 22 de julio y una entrevista con el mismo el 3 de noviembre de 2002 (una vez ya presentado el Anteproyecto), ambas de evidente interés.

<sup>4</sup> *Una Constitución para una Europa fuerte*, y *Prioridades para Europa*, respectivamente, cuyos textos pueden consultarse en las direcciones electrónicas de ambas formaciones ([www.epp-ed.org](http://www.epp-ed.org) y [www.socialistgroup.org](http://www.socialistgroup.org)).

<sup>5</sup> Que se trata de un tema tabú lo prueba que, habiéndose planteado el mismo debate en el seno de los dos principales grupos parlamentarios, popular y socialista, a la hora de la redacción final de sus respectivas propuestas ninguno de ellos ha llegado a apostar sin titubeos por una Europa federal, pese a los intentos por parte, entre otros, de los respectivos parlamentarios alemanes.

Londres y los países nórdicos)<sup>6</sup>. En todo caso, el reconocimiento de la personalidad jurídica propia podría tener sus consecuencias en su representación exterior. Es conocida la disfunción a la que da lugar la esquizofrenia comunitaria, que se plasma en la fórmula “una única Unión sobre tres pilares”, y que ha llevado a la falta de existencia de una voz única europea en defensa y política exterior, con la figura un tanto “descolorida” del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, o a la circunstancia de que, en organismos internacionales como la propia ONU, los Estados miembros están representados como tales. No obstante, la cuestión está lejos aún de aclararse, una prueba de lo cual es que se contemplen por separado los procedimientos de actuación en los ámbitos de la política exterior y de seguridad común, defensa común, policía y justicia.

– Otro de los temas más complejos y que se mantiene abierto es el *diseño institucional* de una Unión llamada a una inminente ampliación al Este y que se proclama abierta a todos los Estados de Europa que compartan sus valores, lo que puede llevar a la duplicación del número de Estados miembros en un futuro no muy lejano. Establecer cuál haya de ser el sistema de votación en el Consejo, la composición de la Comisión (en que el mantenimiento de un comisario de cada nacionalidad puede conducir al anquilosamiento) y la forma de designación de su Presidente, o el papel del Parlamento, y las relaciones de poder entre las Instituciones son temas cruciales sobre los que el Anteproyecto no se pronuncia. Las principales novedades que apunta son la posibilidad de creación de dos nuevas figuras: el Congreso de los Pueblos (que, por lo que hasta ahora se ha apuntado desde el *Praesidium*, sería una Cámara sin poder legislativo que estaría formada por representantes de los Parlamentos nacionales y del Parlamento), y el Presidente del Consejo Europeo<sup>7</sup>.

– Tampoco se pronuncia el Anteproyecto sobre el alcance de la referencia a la *Carta de los Derechos Fundamentales*. Se limita a plantear diferentes opciones, que van desde la mera referencia a la misma hasta la integración en la Constitución de su articulado<sup>8</sup>. Parece que una Declaración de tal relevancia tendría que tener un pleno valor constitucional expresamente reconocido.

<sup>6</sup> Información recogida en el Diario EL PAÍS de los días 30 y 31 de octubre de 2002.

<sup>7</sup> Figura a cuya existencia, así como a la de un comité de asistencia, se opone el Proyecto socialista.

<sup>8</sup> Tanto el proyecto popular como el socialista contemplan la inclusión de la Carta en la propia Constitución.

– Finalmente, resulta relevante la adopción de instrumentos que permiten garantizar el *funcionamiento y avance de la Unión*, entre los que destacaríamos la previsión de mecanismos de suspensión y retirada voluntaria de la pertenencia de un Estado a la Unión, de cooperaciones reforzadas, que permitan una construcción a varias velocidades (a semejanza de lo ocurrido con la moneda única) en una Europa ampliada, o la eliminación de la unanimidad (salvo en temas constitucionales) con admisión de la mayoría cualificada en temas sensibles, y la previsión de la abstención constructiva.

Como puede notarse, se trata sólo de un primer avance, que no entra a decidir las cuestiones más candentes sobre las que habrá de seguir el debate en la Convención.

El Presidente Giscard ha avanzado algunas de sus propias propuestas más allá de lo hasta ahora expuesto, bien que como meras líneas de pensamiento, habida cuenta de que se trata de temas sensibles sobre los que aún es necesario el debate en profundidad. No obstante, sus palabras dejan traslucir algunas de las ideas fundamentales. Una de ellas es la necesidad de compatibilizar la igualdad de acceso de los países a las Instituciones, salvaguardando a la vez su funcionalidad, para no caer en el gigantismo paralizador; idea que podría llevar a una Comisión más reducida en número de comisarios que desempeñen funciones y responsabilidades más nítidamente definidas, o a la creación de un comité restringido de países, por turno, que asistan a la Presidencia del Consejo de Europa. Otra de las guías que se desprenden de sus reflexiones es la necesaria postergación del principio de unanimidad y derecho de veto, y su sustitución por la exigencia de mayorías cualificadas, compatibilizándolo con la posibilidad de construir a varias velocidades<sup>9</sup>.

En definitiva, se trata aún de un esquema de Constitución. Los grandes temas siguen pendientes y serán objeto de un intenso estudio y debate durante 2003, de cuyos hitos fundamentales seguiremos dando cuenta en esta Revista.

<sup>9</sup> Entrevista en el Diario EL PAÍS de 3 de noviembre de 2002.

### Anteproyecto

*[El objetivo de este texto es ilustrar la articulación de un posible Tratado. En la primera parte, tanto la inclusión de determinados artículos como el contenido preciso de varios de ellos se determinarán en función de los trabajos de la Convención. Por lo tanto, al incluir en este anteproyecto determinados artículos no se pretende condicionar el resultado de los debates de la Convención.]*

## TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

### A. ÍNDICE

#### PREÁMBULO

#### PARTE I: DE LA ARQUITECTURA CONSTITUCIONAL

##### Título I: De la definición y los objetivos de la Unión

Artículo 1 Creación de [la Comunidad Europea, la Unión Europea, los Estados Unidos de Europa, la Europa Unida].

Artículo 2 Valores

Artículo 3 Objetivos

Artículo 4 Personalidad jurídica

##### Título II: De la ciudadanía de la Unión y los derechos fundamentales

Artículo 5 Ciudadanía de la Unión

Artículo 6 Carta de los Derechos Fundamentales

##### Título III: De las competencias y las acciones de la Unión

Artículo 7 Principios fundamentales: atribución, subsidiariedad, proporcionalidad.

Artículo 8 El respeto de los principios fundamentales: competencias por atribución limitadas. Control de la subsidiariedad y de la proporcionalidad. Primacía del Derecho de la Unión. Evolución en el tiempo.

Artículo 9 Categorías de competencias: definición.

Artículo 10 Competencias exclusivas.

Artículo 11 Competencias compartidas.

Artículo 12 Ámbitos de la actuación de apoyo.

Artículo 13 Política exterior y de seguridad común; política de defensa común; política de policía y justicia en el ámbito penal.



**Título IV: De las Instituciones de la Unión**

Artículo 14 El sistema institucional común a las acciones llevadas a cabo por la Unión y a las acciones realizadas por los Estados miembros de manera conjunta en el marco de la Unión.

Artículo 15 El Consejo Europeo: composición, funciones, misión.

Artículo 15 bis La Presidencia del Consejo Europeo.

Artículo 16 El Parlamento Europeo: composición, atribuciones.

Artículo 17 El Consejo: composición, atribuciones.

Artículo 17 bis La Presidencia del Consejo.

Artículo 18 La Comisión: composición; atribuciones (monopolio de iniciativa).

Artículo 18 bis La Presidencia de la Comisión.

Artículo 19 El Congreso de los Pueblos de Europa.

Artículo 20 El Tribunal de Justicia.

Artículo 21 El Tribunal de Cuentas.

Artículo 22 El Banco Central Europeo.

Artículo 23 Los órganos consultivos de la Unión.

**Título V: Del ejercicio de las competencias y la realización de las acciones de la Unión**

Artículo 24 Los instrumentos de la Unión: p.ej. leyes europeas, leyes de bases, decisiones europeas (lista que deberá precisarse a tenor de las conclusiones del Grupo IX).

Artículo 25 Procedimientos legislativos: adopción de las leyes y de las leyes de bases.

Artículo 26 Procedimientos de adopción de las decisiones.

Artículo 27 Procedimientos de adopción de los actos de desarrollo.

Artículo 28 Procedimientos de ejecución de las acciones de apoyo (incluidos los programas). Vigilancia de su ejecución.

Artículo 29 Política exterior y de seguridad común.

Artículo 30 Política de defensa común.

Artículo 31 Política de policía y de justicia en el ámbito penal.

Artículo 32 Las cooperaciones reforzadas.

**Título VI: De la vida democrática de la Unión**

Artículo 33 Principio de igualdad democrática de los ciudadanos de la Unión.

Artículo 34 Principio de democracia participativa.

Artículo 35 Ley electoral uniforme para la elección al Parlamento Europeo.

Artículo 36 Transparencia de los debates legislativos de la Unión.

Artículo 37 Reglas de votación de las Instituciones de la Unión. La aplicación de la posibilidad de "abstención constructiva" y las consecuencias de la misma.

**Título VII: De las finanzas de la Unión**

Artículo 38 Los recursos de la Unión.

Artículo 39 El principio de equilibrio presupuestario de la Unión.

Artículo 40 El procedimiento presupuestario de la Unión.

**Título VIII: De la acción de la Unión en el mundo**

Artículo 41 La representación exterior de la Unión.

**Título IX: De la Unión y su entorno próximo**

Artículo 42 Relaciones privilegiadas entre la Unión y determinados Estados vecinos.

**Título X: De la pertenencia a la Unión**

Artículo 43 Una Unión abierta a todos los Estados de Europa que respeten estrictamente sus valores y derechos fundamentales y acepten sus normas de funcionamiento.

Artículo 44 Procedimiento de adhesión a la Unión.

Artículo 45 La suspensión de los derechos de pertenencia a la Unión.

Artículo 46 La retirada de la Unión.

**PARTE II: DE LAS POLÍTICAS Y LA REALIZACIÓN DE LAS ACCIONES DE LA UNIÓN**

*Esta parte debería contener las bases jurídicas, especificando para cada ámbito el tipo de competencia (Título III) y los actos y procedimientos (Título V) aplicables, en función de lo que se decida para la Parte I. Habrá que introducir modificaciones técnicas para hacer concordar esta segunda parte del Tratado con la primera.*

**A. ACCIÓN Y POLÍTICAS INTERIORES****A1. MERCADO INTERIOR**

I. Libre circulación de personas y servicios

1. Trabajadores

2. Libertad de establecimiento

3. Libertad de prestación de servicios

4. Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la circulación de personas

## II. Libre circulación de mercancías

1. Unión aduanera
2. Prohibición de las restricciones cuantitativas

## III. Capital y pagos

## IV. Aproximación de las legislaciones

**A2 POLÍTICA ECONÓMICA Y MONETARIA****A3 POLÍTICAS DE OTROS ÁMBITOS ESPECÍFICOS**

## I. Normas sobre competencia

## II. Política social

## III. Cohesión económica y social

## IV. Agricultura y pesca

## V. Medio ambiente

## VI. Protección de los consumidores

## VII. Transportes

## VIII. Redes transeuropeas

## IX. Investigación y desarrollo tecnológico

**A4 SEGURIDAD INTERIOR**

Política de policía y justicia en el ámbito penal.

**A5 ÁMBITOS EN LOS QUE LA UNIÓN PUEDE DECIDIR REALIZAR UNA ACCIÓN DE APOYO**

## I. Empleo

## II. Salud pública

## III. Industria

## IV. Cultura

## V. Educación, formación profesional y juventud

**B. ACCIÓN EXTERIOR**

## I. Política comercial

## II. Cooperación para el desarrollo

## III. Aspectos exteriores de las políticas contempladas en los capítulos A1 a A4

## IV. Política exterior y de seguridad común

1. Política exterior
2. Gestión de crisis

## V. Celebración de acuerdos internacionales

**C. DEFENSA****D. FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN**

Disposiciones institucionales y procedimentales; disposiciones presupuestarias.

**PARTE III: DISPOSICIONES GENERALES Y FINALES**

**Último Título:** Derogación de los Tratados anteriores. Continuidad jurídica respecto de la Comunidad Europea y de la Unión Europea.

Ámbito de aplicación.

Protocolos.

Procedimiento de revisión del Tratado Constitucional.

Adopción, ratificación y entrada en vigor del Tratado Constitucional.

Duración.

Lenguas.

**B. BREVE EXPOSICIÓN DEL TEXTO****PARTE I: DE LA ARQUITECTURA CONSTITUCIONAL**

**PREÁMBULO****TÍTULO I: DE LA DEFINICIÓN Y LOS OBJETIVOS DE LA UNIÓN****Artículo 1**

- Decisión de constituir [una entidad denominada: Comunidad Europea, Unión Europea, Estados Unidos de Europa, Europa Unida].
- Una Unión de Estados europeos que, conservando su identidad nacional, coordinen estrechamente sus políticas en el plano europeo y gestionen determinadas competencias comunes según la fórmula federal.
- Reconocimiento del carácter plural de la Unión.
- Una Unión abierta a todos los Estados europeos que compartan los mismos valores y se comprometan a promoverlos en común.

**Artículo 2**

En este artículo se enumeran los valores de la Unión: dignidad humana, derechos fundamentales, democracia, estado de derecho, tolerancia, respeto de las obligaciones y del derecho internacionales.

**Artículo 3**

Objetivos de la Unión.

En este artículo se establecen los objetivos generales, como:

- la salvaguardia de los valores comunes, intereses e independencia de la Unión
- la promoción de la cohesión económica y social
- el fortalecimiento del mercado interior y de la Unión Económica y Monetaria
- la promoción de un alto nivel de empleo y de protección social
- un alto nivel de protección del medio ambiente
- el fomento del progreso tecnológico y científico
- la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia
- el desarrollo de una política exterior y de seguridad común y de una política de defensa, a fin de defender y promocionar los valores de la Unión en el exterior.

La forma en que se lleven a la práctica estos objetivos reflejará el hecho de que las competencias estén atribuidas total o parcialmente a la Comunidad o las ejerzan conjuntamente los Estados miembros.

**Artículo 4**

Reconocimiento explícito de la personalidad jurídica de [la Comunidad/Unión Europea, los Estados Unidos de Europa, la Europa Unida.]

**TÍTULO II: DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES****Artículo 5**

En este artículo se instituye y define la ciudadanía de la Unión: todo nacional de un Estado miembro es ciudadano de la Unión. Goza de una doble ciudadanía, la nacional y la europea, y hace uso libremente de una u otra según le convenga, con los derechos y deberes que conlleva cada una de ellas.

En el artículo se enumeran los derechos que conlleva la ciudadanía europea (circulación, residencia, sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo, protección diplomática en países terceros, derecho de petición, derecho a dirigirse por escrito y recibir una contestación de las instituciones europeas en su propia lengua).

Se establece asimismo el principio de no discriminación de los ciudadanos europeos por motivo de su nacionalidad.

**Artículo 6**

Este artículo se redactará en función de los trabajos del Grupo "Carta". Podrá estar inspirado en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea.

En él podría:

- hacerse referencia a la Carta
- establecerse el principio de la integración de la Carta, incorporando el articulado de ésta en otra parte del Tratado o en un protocolo especial anejo a la Constitución
- integrarse el articulado completo de la Carta.

**TÍTULO III: DE LAS COMPETENCIAS Y LAS ACCIONES DE LA UNIÓN****Artículo 7**

Este artículo enuncia los principios de la actuación de la Unión: ésta se llevará a cabo de conformidad con las disposiciones del Tratado, dentro de los límites de las competencias atribuidas por el Tratado y respetando los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

**Artículo 8**

Establece el respeto del principio según el cual cualquier competencia no atribuida por la Constitución a la Unión sigue siendo competencia de los Estados miembros.

Establece la primacía del Derecho de la Unión, en el ejercicio de las competencias que se le han atribuido.

Fijaría las normas de control efectivo de la subsidiariedad y de la proporcionalidad. Se mencionaría a este respecto el cometido de los Parlamentos nacionales.

Determina las normas que establecen la adaptabilidad del sistema (artículo 308). Establece la obligación de cooperación leal de los Estados miembros respecto de la Unión, así como el principio de ejecución de los actos de las Instituciones por parte de los Estados miembros.

#### **Artículo 9**

Este artículo enumera las categorías de competencias de la Unión.

#### **Artículo 10**

Este artículo indica los ámbitos de competencia exclusiva de la Unión.

#### **Artículo 11**

Este artículo señala los ámbitos de competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros.

Establece el principio de que, a medida que la Unión actúa en estos ámbitos, los Estados miembros únicamente pueden actuar dentro de los límites definidos por la legislación de la Unión.

#### **Artículo 12**

Esta disposición indica los ámbitos en los que la Unión secunda o coordina la actuación de los Estados miembros, pero en los que carece de competencia para legislar.

#### **Artículo 13**

En determinados ámbitos, los Estados miembros definen, y aplican, en el marco de la Unión, una política común con arreglo a modalidades específicas. Este artículo enumeraría tales ámbitos.

### **TÍTULO IV: DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN**

#### **Artículo 14**

Este artículo:

- establece que la Unión dispone de un marco institucional único
- dispone que este marco garantiza la coherencia y la continuidad de las políticas y acciones llevadas a cabo para alcanzar los objetivos de la Unión – tanto las acciones en los ámbitos de competencias atribuidas total o parcialmente a la Unión como en los ámbitos en que las competencias corresponden a los Estados miembros y éstos las ejercen de manera conjunta

– enumera las Instituciones de la Unión

– establece el principio según el cual cada Institución actúa dentro de los límites de las atribuciones que le confiere el Tratado, con arreglo a los procedimientos, las condiciones y los fines previstos por éste en cada ámbito

– enuncia la obligación de que las Instituciones europeas garanticen y promuevan una administración abierta, eficaz y austera

– establece el principio de cooperación leal en las relaciones entre las Instituciones.

#### **Artículo 15**

Este artículo define el Consejo Europeo, su composición y sus misiones.

#### **Artículo 15 bis**

Una vez que la Convención haya deliberado al respecto, este artículo podría establecer la duración del mandato y el modo de designación de la Presidencia del Consejo Europeo, su función y sus responsabilidades.

#### **Artículo 16**

Este artículo establece la composición del Parlamento Europeo, cuyos diputados son elegidos por sufragio universal directo.

Enumera las atribuciones del Parlamento Europeo y prevé la posibilidad de que el Parlamento Europeo presente una moción de censura sobre la gestión de la Comisión, así como el procedimiento y las consecuencias de dicha moción.

#### **Artículo 17**

Este artículo enumera la composición y las atribuciones del Consejo, y haría referencia a las formaciones del Consejo.

#### **Artículo 17 bis**

Esta disposición establecería la norma para la designación de la Presidencia del Consejo, su función y sus responsabilidades, así como la duración de su mandato.

#### **Artículo 18**

Este artículo contendría las disposiciones relativas a la composición y atribuciones de la Comisión (incluido el monopolio de iniciativa). En función de los futuros trabajos de la Convención, contemplaría, bien un Colegio restringido, o bien una Comisión más numerosa, y precisaría a continuación las normas de deliberación.

**Artículo 18 bis**

Este artículo establecería el modo de designación de la Presidencia de la Comisión.

**Artículo 19**

Este artículo evocaría la posibilidad de instituir el Congreso de los Pueblos de Europa, determinaría su composición y el procedimiento para el nombramiento de sus miembros, y definiría las atribuciones correspondientes. (Se redactaría en función de los trabajos de la Convención).

**Artículo 20**

Este artículo establece la composición y competencias del Tribunal de Justicia, incluido el Tribunal de Primera Instancia, y enumerará los principales medios de recurso ante ambos Tribunales.

**Artículo 21**

Este artículo establece la composición y competencias del Tribunal de Cuentas, así como su mandato.

**Artículo 22**

Este artículo podría definir la composición y misiones del Banco Central Europeo, así como la composición de su Consejo de Gobierno y de su Comité Ejecutivo.

**Artículo 23**

Esta disposición debería establecer que el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión están asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones, órganos que ejercerán funciones consultivas.

**TÍTULO V: DE LA REALIZACIÓN DE LAS ACCIONES DE LA UNIÓN****Artículo 24**

Este artículo enumera los distintos instrumentos de que disponen las Instituciones de la Unión para ejercer sus competencias.

**Artículo 25**

Descripción clara del procedimiento legislativo de la Unión: procedimientos de aprobación de las leyes y de las leyes de bases, etc.

**Artículo 26**

Descripción clara de los procedimientos de adopción de las decisiones, etc.

**Artículo 27**

Descripción de los procedimientos de realización por parte de la Unión de los actos mencionados en el artículo 24, así como de los medios de vigilancia de su ejecución.

**Artículo 28**

Descripción de los procedimientos de realización por parte de la Unión de las acciones de apoyo (incluidos los programas), así como de los medios de vigilancia de su ejecución.

**Artículo 29**

Este artículo expondría los procedimientos de aplicación en el ámbito de la política exterior y de seguridad común.

**Artículo 30**

Este artículo expondría los procedimientos de aplicación en el ámbito de la política de defensa común.

**Artículo 31**

Este artículo expondría los procedimientos de aplicación por lo que respecta a la política de policía y justicia en el ámbito penal.

**Artículo 32**

Esta disposición debería establecer:

- las condiciones para la instauración de una cooperación reforzada en el marco del Tratado
- en su caso, los ámbitos del Tratado excluidos de la cooperación reforzada
- el principio de la aplicación de las disposiciones pertinentes del Tratado para adoptar los actos necesarios para la ejecución de la cooperación reforzada
- las obligaciones de los Estados participantes y no participantes en una cooperación reforzada.

**TÍTULO VI: DE LA VIDA DEMOCRÁTICA DE LA UNIÓN****Artículo 33**

Este artículo establece el principio según el cual los ciudadanos de la Unión son iguales respecto de las Instituciones de ésta.

**Artículo 34**

Este artículo enuncia el principio de democracia participativa. Las Instituciones garantizarán un elevado grado de transparencia que permita a las dis-



tintas formas de asociación de los ciudadanos participar en la vida de la Unión.

#### **Artículo 35**

Esta disposición haría referencia a un protocolo en el que se recogerían las disposiciones que garanticen la elección del Parlamento Europeo con arreglo a un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros.

#### **Artículo 36**

Esta disposición establece la norma de la publicidad de las deliberaciones legislativas del Parlamento Europeo y del Consejo, en su forma legislativa.

#### **Artículo 37**

Esta disposición establecería las reglas de votación aplicables a las deliberaciones de las Instituciones de la Unión, incluida la definición de las mayorías cualificadas, así como la aplicación de la posibilidad de abstención constructiva y las consecuencias de la misma.

### **TÍTULO VII: DE LAS FINANZAS DE LA UNIÓN**

#### **Artículo 38**

Esta disposición establece que el presupuesto de la Unión se financie íntegramente mediante recursos propios, así como el procedimiento que deberá seguirse para establecer el sistema de recursos propios.

#### **Artículo 39**

Esta disposición debería recoger el principio de equilibrio presupuestario, así como las disposiciones relativas a la disciplina presupuestaria.

#### **Artículo 40**

Este artículo debería:

- especificar que todos los ingresos y gastos de la Unión deben ser objeto de previsiones para cada ejercicio presupuestario y consignarse en el presupuesto;
- describir el procedimiento de adopción del presupuesto.

### **TÍTULO VIII: DE LA ACCIÓN DE LA UNIÓN EN EL MUNDO**

#### **Artículo 41**

Esta disposición debería establecer quién representa a la Unión en las relaciones internacionales, teniendo en cuenta las competencias ya ejercidas en virtud de la Comunidad.

En función de los trabajos de la Convención, este artículo debería definir las funciones y el futuro rango del Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común.

### **TÍTULO IX: DE LA UNIÓN Y SU ENTORNO PRÓXIMO**

#### **Artículo 42**

Este artículo podría contener las disposiciones que definan una relación privilegiada entre la Unión y determinados Estados vecinos, en caso de que se decidiera crear una relación de esta índole.

### **TÍTULO X: DE LA PERTENENCIA A LA UNIÓN**

#### **Artículo 43**

Este artículo establece el principio según el cual la Unión está abierta a todos los Estados de Europa que comparten sus valores y desean promoverlos en común, que respetan estrictamente los derechos fundamentales, y que aceptan las normas de funcionamiento de la Unión.

#### **Artículo 44**

Este artículo establece el procedimiento para la adhesión de nuevos Estados miembros a la Unión Europea.

#### **Artículo 45**

Este artículo establece el procedimiento para la suspensión de los derechos de pertenencia a la Unión en caso de constatación de una violación de los principios y valores de la Unión por parte de un Estado miembro.

#### **Artículo 46**

Este artículo mencionaría la posibilidad de establecer el procedimiento de retirada voluntaria de la Unión por decisión de un Estado miembro, así como las consecuencias institucionales de dicha retirada.

### **PARTE II: DE LAS POLÍTICAS Y LA REALIZACIÓN DE LAS ACCIONES DE LA UNIÓN**

*Esta parte debería contener las bases jurídicas, especificando para cada ámbito el tipo de competencia (Título III) y los actos y procedimientos (Título V) aplicables, en función de lo que se decida para la Parte I. Habrá que introducir modificaciones técnicas para hacer concordar esta segunda parte del Tratado con la primera.*

### **PARTE III: DISPOSICIONES GENERALES Y FINALES**

#### **Último Título: Artículo x**

Derogación de los Tratados anteriores. Continuidad jurídica respecto de la Comunidad Europea y de la Unión Europea.

#### **Artículo x + 1**

Ámbito de aplicación del Tratado.

#### **Artículo x + 2**

Protocolos: los protocolos anexos al Tratado forman parte integrante del mismo.

#### **Artículo x + 3**

Procedimiento de revisión del Tratado Constitucional.

#### **Artículo x +4**

Adopción, ratificación y entrada en vigor del Tratado Constitucional.

#### **Artículo x +5**

Duración: el Tratado se celebra por un período de tiempo ilimitado.

#### **Artículo x + 6**

Lenguas en las que está redactado el Tratado como texto auténtico.